

La Revue
des Droits
de l'Homme

La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Actualités Droits-Libertés | 2017

L'Etat de droit à l'épreuve du renseignement : Bilan du premier rapport d'activité de la CNCTR

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements
(CNCTR)

Lucas Chataignier, Alexis Geraud et Théo Gauthier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3010>

DOI : 10.4000/revdh.3010

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Lucas Chataignier, Alexis Geraud et Théo Gauthier, « L'Etat de droit à l'épreuve du renseignement : Bilan du premier rapport d'activité de la CNCTR », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 17 février 2017, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3010> ; DOI : 10.4000/revdh.3010

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

L'Etat de droit à l'épreuve du renseignement : Bilan du premier rapport d'activité de la CNCTR

COMMISSION NATIONALE DE CONTROLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENTS (CNCTR)

Lucas Chataignier, Alexis Geraud et Théo Gauthier

- 1 La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement a rendu son premier rapport d'activité le 13 décembre 2016, alors qu'il était attendu le 1er octobre 2016, soit un an après la nomination polémique de son président Francis Delon. C'est donc avec deux mois et demi de retard que cette autorité administrative indépendante détaille enfin ses activités. Instituée par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, qui a considérablement enrichi le Code de la sécurité intérieure de dispositions en faveur des services de renseignement, la CNCTR se devait de prouver que les soupçons d'accointance qu'elle entretiendrait avec le pouvoir exécutif étaient infondés¹, tout en démontrant qu'elle avait toute sa place dans la protection de l'Etat de droit.
- 2 Les missions de la CNCTR sont extrêmement larges puisqu'elle est légalement chargée de veiller à la légalité de la mise en oeuvre des techniques de recueil de renseignement sur le territoire national. Elle doit donc s'assurer que la procédure a été respectée, que le service demandant la mise en place d'une des techniques est effectivement habilité pour le faire, que la mise en oeuvre est justifiée par les menaces, les risques et les enjeux liés aux intérêts fondamentaux de la Nation, et que l'atteinte à la vie privée est proportionnée aux motifs invoqués.
- 3 Ce contrôle s'effectue *a priori* de la mise en oeuvre d'une technique de recueil de renseignement mais aussi *a posteriori* de celle-ci. Bien qu'obligatoire, il ne lie toutefois pas les pouvoirs publics. Le Premier ministre est en effet le décisionnaire *in fine* et il peut toujours, malgré un avis défavorable de la Commission, passer outre et autoriser la mise en oeuvre d'une technique de recueil de renseignement. Le Premier ministre peut aussi se passer de l'avis de la CNCTR en cas d'urgence absolue². Le rapport souligne qu'il n'a “

recouru qu'une fois » à cette possibilité « pour une demande de mise en oeuvre de techniques de renseignement fondée sur la prévention du terrorisme » ; la Commission « en a été immédiatement informée »³. Le rapport souligne également que « le délégué du Premier ministre avait (...) informellement prévenu la CNCTR avant même que la décision ne soit effectivement prise »⁴, ce qui traduit assez bien l'ambivalence du rapport dans la mesure où la CNCTR ne s'est pas prononcée sur ladite mesure alors qu'elle en était informée, tout en précisant plus tard que « la commission a pu (...) rendre certains avis en quelques minutes lorsque les circonstances l'exigeaient et que les éléments soumis à son appréciation le permettaient »⁵.

- 4 Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat soulignait pourtant que la CNCTR « constitue l'une des garanties essentielles entourant la mise en oeuvre des techniques de renseignement »⁶. C'est pourquoi il a été décidé que pour la réalisation de ses missions, la CNCTR « dispose des moyens humains et techniques nécessaires à l'accomplissement de ses missions ainsi que des crédits correspondants »⁷. Le rapport souligne que « les crédits alloués à la CNCTR (...) s'élèvent à 2 957 641 euros, dont 2 564 755 euros pour les dépenses de personnel et 392 886 euros pour les autres dépenses de fonctionnement »⁸. À titre de comparaison, le Conseil supérieur de l'audiovisuel devrait disposer pour l'année 2017 de 38,1 millions d'euros, soit 13 fois plus que la CNCTR. Le rapport souligne aussi que « au 2 octobre 2016, le collège de la CNCTR s'appuyait sur une équipe de quinze agents, fonctionnaires, titulaires ou contractuels »⁹, toujours à titre de comparaison, l'équipe du Défenseur des Droits est composée de 250 collaborateurs au siège, et de 400 délégués territoriaux. Une petite équipe, un budget dérisoire, et une mission décisive pour le respect des droits et libertés : les moyens dont dispose la CNCTR sont-ils suffisants pour exercer sa mission ? Il apparaît difficile de répondre à cette question à la seule lecture du rapport qui détaille un grand nombre de dispositions contenues dans le Code de la sécurité intérieure sans nécessairement approfondir et apporter un éclairage nouveau sur celles-ci. L'enjeu est pourtant fondamental car il s'agit de contrôler des services par définition difficiles à contrôler, et aussi régulièrement ébloués par les scandales¹⁰.
- 5 Le rapport débute ainsi par un panorama assez large des autres instances de contrôle, et notamment la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) dans le sillon de laquelle la CNCTR cherche à s'inscrire. Les missions de cette dernière sont toutefois sensiblement élargies par rapport à la CNCIS, mais il semble que la transition entre les deux autorités a pu s'effectuer avec succès, et ce sans difficultés majeures¹¹. Le rapport est donc d'une importance toute particulière pour évaluer l'effectivité du contrôle qu'exerce la nouvelle autorité administrative indépendante en charge de surveiller la légalité des demandes de mise en oeuvre de techniques de recueil de renseignement, puisqu'il est aussi la seule trace à laquelle les administrés ont accès pour s'assurer de la réalité dudit contrôle. Celui-ci fait état d'avancées significatives tout en prenant bien garde à ne rien révéler (I.). Il pose aussi différents problèmes ce qui laisse à penser que s'assurer de l'effectivité de ce contrôle est en réalité impossible (2°).

1°/- Protéger sans divulguer.

- 6 Vouée à faire respecter les droits et libertés des administrés dans le domaine trouble du renseignement, la CNCTR s'appuie sur une doctrine ambitieuse (A) soutenue par des compétences en voie d'élargissement (B).

A - L'élaboration d'une véritable doctrine de protection des droits et libertés.

- 7 Considérée comme la “CNIL du renseignement” selon les propos du rapporteur du projet de loi relatif au renseignement¹², la CNCTR cherche à s'affirmer comme un rouage essentiel de la protection des garanties des citoyens par le biais de la diffusion d'une doctrine soucieuse du cadre légal et d'un souci d'une relative transparence vis-à-vis de son activité.
- 8 À ce titre, la motivation des avis défavorables rendus à l'occasion d'un contrôle relatif à la demande de mise en œuvre de techniques de renseignement permet à la CNCTR de préciser l'interprétation du cadre légal imposé aux services. Le rapport indique ainsi que les observations *“peuvent consister à indiquer au Premier ministre et au service demandeur qu'en l'Etat des éléments fournis à la commission, la mise en œuvre de la technique ne devrait être autorisée qu'une seule fois ou, en cas de renouvellement d'une autorisation, que ce renouvellement pourrait être le dernier qu'approuverait la commission”*¹³. Ces restrictions à l'usage desdites techniques peuvent porter sur la durée de validité de l'autorisation dont l'avis émis par la CNCTR recommande l'utilisation d'une durée inférieure au maximum prévu par la loi pour la technique concernée.
- 9 Par ailleurs, et conformément au principe de séparation des pouvoirs, la CNCTR émet un avis défavorable à la demande d'emploi de techniques de renseignements lorsque celle-ci se fonde sur des faits faisant déjà l'objet d'une procédure judiciaire ou que les services disposent déjà d'informations permettant la saisine du Procureur de la République bien que l'article L. 811-2 du Code de la sécurité intérieure ne s'y oppose pas expressément¹⁴. Nous pouvons aussi regretter l'omission, au sein des annexes du rapport, d'avis permettant d'étayer ces différentes positions. De la même manière, la CNCTR a pu clarifier les finalités fondant les demandes d'autorisation d'emploi de techniques de renseignement. À l'instar de la cinquième finalité dont la troisième branche concerne la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique, la CNCTR *“considère que cette finalité ne saurait être interprétée comme permettant la pénétration d'un milieu syndical ou politique ou la limitation du droit constitutionnel de manifester ses opinions, y compris extrêmes, tant que le risque d'une atteinte grave à la paix publique n'est pas avéré”*¹⁵.
- 10 Afin de diffuser leur doctrine au sein de la communauté du renseignement, les membres de la CNCTR se déplacent au sein de tous les centres du Groupement interministériel de contrôle¹⁶ (GIC) implantés sur tout le territoire national dans le but de rencontrer les agents sur place et de clarifier auprès d'eux le régime légal encadrant l'usage des techniques de renseignement. Ce dialogue avec les services de renseignement se fait également par l'intermédiaire d'auditions des directeurs et chefs de services de renseignement qui donnent à la CNCTR l'occasion de préciser ses exigences notamment pour ce qui touche à la centralisation des informations recueillies.
- 11 En tout état de cause, cette dernière entretient avec les services une interaction permanente qui se matérialise notamment lors de réunions ou de déplacements au sein de services déconcentrés même lorsque ces derniers sont situés hors métropole¹⁷. La dissémination d'une telle doctrine renforce la position de l'autorité administrative indépendante. À cet égard et dans un domaine indubitablement marqué par le secret d'Etat, la présence permanente d'un tiers extérieur scrutant les moindres faits et gestes

des services obligent ceux-ci à “s’auto-censurer”¹⁸. Ceci d’autant plus que la CNCTR participe à la formation des cadres des services de renseignement en intervenant auprès de l’académie du renseignement.

- 12 En outre, le rapport d’activité dénote un désir d’informer quant à l’exercice de ses prérogatives. Celui-ci se manifeste par la présentation d’un bilan statistique des demandes de mise en oeuvre de techniques de renseignement réalisé conjointement avec le GIC. Surtout, la CNCTR maintient un dialogue institutionnel régulier avec le Parlement. Comme le dispose l’article L. 833-1 du Code de sécurité intérieure, la CNCTR se doit de répondre aux demandes d’avis du Président de l’Assemblée Nationale, du Président du Sénat et de la délégation parlementaire au renseignement¹⁹ (DPR). La représentation nationale dispose donc de nombreuses occasions pour interroger le président de la CNCTR comme ce fut le cas le 10 février 2016 lors d’une rencontre avec le comité de suivi de l’état d’urgence ou le 18 mai 2016 avec la commission d’enquête instituée par l’Assemblée Nationale et relative aux moyens mis en oeuvre par l’Etat pour lutter contre le terrorisme. Ce dialogue se concrétise également lorsque des législations nouvellement adoptées concernent la Commission²⁰ ou même quand elles ne sont qu’au stade de proposition ou projet de loi²¹.
- 13 Nonobstant cet échange nourri avec la représentation nationale, la CNCTR entend “*promouvoir la connaissance du nouveau cadre légal du renseignement auprès du public*”²². À ce titre, elle admet avoir commencé à dialoguer avec le monde universitaire. De plus, elle souhaite voir la création d’un site internet lui permettant de publier ses avis et recommandations non couverts par le secret de la défense nationale²³. La publication du présent rapport s’inscrit également dans cette volonté d’ouverture à la société civile bien que secret défense oblige, des pans entiers de son activité resteront confidentiels. Enfin, un nouvel indicateur a été mis en place afin de mesurer l’impact sur les libertés individuelles des techniques de renseignement contrôlées. Comme le rappelle Francis Delon, celui-ci sera bâti “*autour du nombre des personnes ayant fait l’objet d’au moins une mesure de surveillance dans le cours d’une année*”²⁴ et fera l’objet d’une publication tous les ans.
- 14 Incontestablement, la CNCTR procède de la tradition française des quarante dernières années qui promeut ce type d’administration dès lors qu’il est question de la régulation de secteurs sensibles. Le Conseil d’Etat rappelait à ce propos que “*les autorités administratives indépendantes participent en fait d’un vaste mouvement, général aux grands pays démocratiques, qui tend, par-delà la politique de décentralisation ou de déconcentration, à un nouveau mode de répartition et d’exercice du pouvoir d’Etat, notamment dans les domaines sensibles de l’exercice des libertés publiques*”²⁵. Tout comme les autres autorités administratives de ce type, la CNCTR aspire à se rapprocher des citoyens alors même que son action touche un domaine particulièrement sensible et par nature secret. Néanmoins, la légitimité de cette autorité ne pourra être indiscutable que si elle parvient à élargir sa compétence à l’intégralité des techniques de renseignement.

B - Une volonté d’élargissement progressif du contrôle.

- 15 La CNCTR voit son contrôle s’étendre dans des domaines du renseignement qui lui étaient inconnus jusqu’alors. Par décision du 21 octobre 2016²⁶, le Conseil constitutionnel a censuré “l’exception hertzienne” en reprochant au législateur d’avoir porté “*une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des*

correspondances”²⁷ notamment en ce que les dispositions “ne définissent pas la nature des mesures de surveillance et de contrôle que les pouvoirs publics sont autorisés à prendre” et qu’elles “ne soumettent le recours à ces mesures à aucune condition de fond ni de procédure et n’encadrent leur mise en oeuvre d’aucune garantie”²⁸. Comme l’explique Francis Delon, la loi du 24 juillet 2015, reprenant les dispositions de la loi du 10 juillet 1991, “faisait échapper à l’autorisation du Premier ministre et au contrôle de la CNCTR certaines mesures de surveillance” n²⁹. Les sages de la rue Montpensier ont alors soumis au contrôle de la CNCTR les techniques de surveillance utilisées dans le cadre de “l’exception hertzienne”³⁰ dans l’attente d’une nouvelle législation plus respectueuse de la vie privée et du secret des correspondances³¹, législation à laquelle la CNCTR souhaite prendre part³².

- 16 Suite à cette décision, la CNCTR a adopté en formation plénière le 10 novembre 2016 une délibération³³ recommandant au Premier Ministre de veiller scrupuleusement à ce que toutes les techniques de renseignement soient mises en oeuvre dans le respect de la procédure d’autorisation et de contrôle. En outre, la délibération enjoint chacun des ministres concernés par la mise en oeuvre de telles techniques de définir par instruction les conditions dans lesquelles les services qui leurs sont rattachés pourront appliquer les dispositions concernant “l’exception hertzienne” dont l’abrogation a été reportée par le Conseil constitutionnel au 31 décembre 2017. Enfin, il est annoncé que “seront examinées avec chacun des services de renseignement concernés les modalités précises permettant à la commission d’être régulièrement informée des mesures prises par eux en application de l’article L. 811-5 du code, cette information devant mettre la CNCTR à même de vérifier la conformité de ces mesures à la réserve d’interprétation formulée par le Conseil constitutionnel, de recommander, si elle les estime non conformes à cette réserve, leur interruption et la destruction des renseignements collectés et, dans l’hypothèse où sa recommandation ne serait pas ou insuffisamment suivie, de saisir le Conseil d’Etat d’un recours en application de l’article L. 833-8 du code”³⁴.
- 17 Le cas du contrôle des mesures de surveillance des communications électroniques internationales est davantage emblématique de la progression des prérogatives de la CNCTR. La loi du 30 novembre 2015³⁵ prévoyait que le contrôle de la CNCTR devait être limité à un contrôle *a posteriori* étant disposé que les autorisations d’interceptions et d’exploitation des communications concernées seraient délivrées par le Premier ministre sans avis préalable de cette dernière. Cependant, à la demande du Premier ministre, la CNCTR par deux délibérations classifiées adoptées en formation plénière les 28 avril et 19 mai 2016³⁶ s’est arrogée un contrôle *a priori* sur les demandes d’exploitation des communications interceptées³⁷. Il convient d’indiquer que ce contrôle est exercé à titre expérimental jusqu’à ce que “la commission se prononce sur la pérennisation de ce contrôle, notamment au regard des conditions dans lesquelles il intervient et de l’intérêt qu’il présente pour la protection des libertés publiques”³⁸. Espérons que la CNCTR n’abandonne pas cet attribut, pour ne pas rajouter de difficultés à celles auxquelles elle doit déjà faire face, et ce dans l’intérêt du respect des droits et libertés.

2°/- De l’impossibilité de s’assurer de l’effectivité du contrôle.

- 18 Bien que clé de voûte essentielle du caractère démocratique du recueil de renseignements en France, le contrôle exercé sur celui-ci par la CNCTR apparaît encore insuffisant au

regard des intérêts fondamentaux qu'il prétend sauvegarder. Pour cause, le contrôle effectué semble connaître des obstacles difficilement contournables (A.), alors que les voies de recours relevant de la CNCTR et du Conseil d'État apparaissent inexploitées (B.).

A - Un contrôle sous tensions

- 19 La CNCTR définit son contrôle *a priori* comme celui ayant pour “*but de garantir que les éventuelles atteintes portées à la vie privées sont proportionnées à la gravité des mesures ou au caractère fondamental des enjeux évoqués*”³⁹. Il consiste donc en l'autorisation ou non de la mise en oeuvre d'une technique de recueil de renseignement à l'égard d'une situation ou d'un individu visé.
- 20 L'article L. 821-3 du Code de la sécurité intérieure⁴⁰ dispose que la CNCTR, une fois saisie, doit se prononcer dans un délai de vingt-quatre heures ou lorsqu'elle statue en formation collégiale ou restreinte dans un délai de soixante-douze heures. Cependant, le rapport de la CNCTR fait état de procédures et pratiques dérogatoires. Elle a en effet suivi la pratique, élaborée lorsque la CNCIS était encore en activité, et non prévue par la loi, qui consiste en l'examen dans l'heure de “demandes prioritaires”⁴¹, lesquelles recouvrent les activités liées au terrorisme. Plus étonnant encore, la CNCTR admet avoir été capable, après les attentats du 13 novembre 2015 à Paris, de rendre des avis en quelques minutes⁴².
- 21 La réactivité au premier abord satisfaisante du contrôle exercé par la CNCTR doit cependant être analysée en relation avec les éléments constitutifs de son examen procédant d'un double contrôle. Le premier est celui de la légalité externe consistant à vérifier la compétence de l'auteur de la demande, la régularité de la procédure et le caractère suffisant de la motivation qui doit être circonscrite sans être « *stéréotypée* »⁴³. Le second est celui de la légalité interne, « *l'essentiel du contrôle* ». Il consiste à vérifier l'adéquation de la demande aux missions confiées au service de renseignement demandeur, la sincérité de la motivation et « *l'exactitude des faits sur lesquels elle s'appuie* »⁴⁴, la justification de la demande au regard des finalités invoquées et limitativement énumérées à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure⁴⁵, la proportionnalité des atteintes portées à la vie privée aux motifs invoqués et aux buts poursuivis et enfin à exercer un contrôle de la subsidiarité pour la captation de paroles prononcées à titre privé, la captation d'images dans un lieu privé, la captation et le recueil de données informatiques, et l'introduction dans un lieu privé. Aux vues des différents éléments que la CNCTR doit examiner pour rendre son avis sur la mise en oeuvre d'une technique de renseignement, il apparaît difficilement concevable que celle-ci puisse effectivement tous les prendre en compte lorsqu'elle rend une décision “*en quelques minutes*”.
- 22 Également, ces doutes se renforcent dès lors que le nombre de demandes qui lui ont été soumises entre le 3 octobre 2015 et le 3 octobre 2016 est colossal. Elle a reçu des différentes autorités compétentes 66 584 demandes préalables d'avis⁴⁶. Parmi celles-ci, 48 208⁴⁷ concernaient des demandes d'accès aux données de connexion en temps différé lesquelles n'ont donné lieu qu'à 0,14 % d'avis défavorables fondés sur une demande jugée incomplète ou sans lien avec les finalités de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure. Ce faible taux de réponse négative interroge dès lors qu'il n'est pas contesté que le recueil de données de connexion permet *a posteriori* l'identification de la personne qui en est le sujet. En parallèle, concernant les interceptions de sécurité, la prise en compte de plus en plus importante de la menace terroriste⁴⁸ a accru de manière significative le recours à ces techniques (+1910 demandes de plus qu'en 2014). Au final,

sur cette période, 20 282 personnes⁴⁹ ont fait l'objet d'au moins une technique de renseignement, sans même comptabiliser les interceptions de données de connexion en temps différé. Ce volume considérable de demandes d'avis soumis à la CNCTR doit être mis en relation avec ses effectifs. En effet, on l'a évoqué, celle-ci ne comporte en son sein que 15 personnes. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'effectivité de son contrôle eu égard aux nombreuses demandes qui lui sont soumises, aux éléments qu'elle doit examiner et aux délais qui lui sont impartis pour y répondre.

- 23 De la même manière, la centralisation des données recueillies, évoquée comme *“une question essentielle”*⁵⁰ et même comme *“le gage d'une pleine effectivité du contrôle a posteriori”*⁵¹, est encore un chantier en construction. Bien que le rapport souligne qu'elle *“s'applique d'ores et déjà pour la très grande majorité des données”* il indique également qu'elle *“reste encore à bâtir pour une partie des données recueillies par les nouvelles techniques de renseignement dont la mise en œuvre est nécessairement locale”*⁵². Ces nouvelles techniques de renseignement sont le balisage, le recueil de données de connexion et les interceptions de sécurité par *IMSI catchers*, la captation de paroles prononcées à titre privé ou d'images dans un lieu privé, le recueil et la captation de données informatiques et l'introduction dans un lieu privé. La centralisation de ces données est une exigence légale⁵³ : c'est en effet une condition *“pour que la CNCTR puisse réellement disposer de l'accès permanent, complet et direct aux renseignements collectés prévus par la loi”*⁵⁴ et, partant, pour qu'elle puisse effectivement contrôler la mise en œuvre des nouvelles techniques”, celle-ci est donc *“indispensable”*⁵⁵. Le but de la centralisation est d'éviter *“une diffusion non maîtrisée, au sein des services, d'informations concernant la vie privée ainsi que l'impossibilité de contrôler que l'exploitation est conforme à la finalité fondant l'autorisation et que les données sont détruites dans les délais fixés par la loi”*⁵⁶.
- 24 Le rapport fait état de trois conditions à réunir pour que l'opération de centralisation s'effectue avec succès. La première est de mettre en place des systèmes d'information et d'exploiter des réseaux de communications solides pouvant acheminer de façon harmonisée des données d'un volume important. La deuxième est que les renseignements collectés de manière décentralisée soient exploités de la même manière. La troisième consiste en ce que, si plusieurs lieux de stockage centralisés étaient envisagés, ceux-ci devraient l'être en nombre limité et suffisamment regroupés pour être accessibles aux agents de la CNCTR. Exerçant ainsi son pouvoir de recommandation, la CNCTR souligne avoir conscience de la difficulté d'édifier ce système de centralisation en peu de temps, et préconise l'adoption de solutions transitoires. On peut néanmoins regretter qu'elle ne souligne pas plus le caractère prioritaire de la centralisation alors même qu'elle souligne son caractère indispensable et conditionnel pour un véritable contrôle des services.
- 25 Compte tenu de ces différents éléments, il semble difficile d'affirmer avec conviction que la CNCTR puisse effectivement contrôler efficacement les demandes de mise en œuvre de techniques de renseignements adressées par les pouvoirs publics. Il est également regrettable de constater que le système de réclamation organisé par la loi du 24 juillet 2015 n'est quasiment pas utilisé.

B - Des voies de recours insuffisamment exploitées.

- 26 Le droit d'exercer un recours juridictionnel, ayant été consacré aussi bien par la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁵⁷ que par celle de la Cour européenne des droits de l'Homme⁵⁸, la loi du 24 juillet 2015 a intégré en son sein le respect de cette obligation.

- 27 Ainsi, la CNCTR peut dans un premier temps être saisie par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est ou n'a été irrégulièrement mise en oeuvre à son égard⁵⁹. Que la mise en oeuvre de ladite technique de renseignement soit légale ou non, la CNCTR ne fait qu'indiquer à l'intéressé que les vérifications ont été effectuées. Fort heureusement, dans le cas de figure où celle-ci serait illégale, la CNCTR peut adresser à l'exécutif une recommandation tendant à ce que la mise en oeuvre de la technique de renseignement soit interrompue et les renseignements collectés détruits⁶⁰. Enfin, la CNCTR peut, dans le cas où cette recommandation n'est pas suivie d'effets, saisir le Conseil d'État d'un recours tendant à ce que soient ordonnées l'interruption de la mise en oeuvre et la destruction des renseignements collectés.
- 28 À ce titre, il est à noter que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2015, le nombre de réclamations est en baisse par rapport à l'époque de la CNCIS⁶¹. En 2014, la CNCIS avait été saisie par 110 personnes pour des réclamations de ce type, alors qu'en 2015, la CNCTR n'a été saisie que par 51 personnes. Cette baisse notable du nombre de réclamations mise en rapport avec l'augmentation du nombre de demande de techniques de recueil de renseignements (voir supra) interroge. Il y a lieu à cet égard d'encourager la CNCTR à poursuivre ses efforts en termes d'information au public afin que celui-ci puisse effectivement exercer son droit de recours.
- 29 Dans un second temps, la loi du 24 juillet 2015⁶² a institué une procédure contentieuse spéciale par le biais d'une formation spécialisée du Conseil d'Etat habilitée au secret-défense. Celle-ci peut à cet effet être saisie par toute personne justifiant avoir préalablement exercé son droit de réclamation devant la CNCTR, ou encore par cette dernière dans les cas précités. Depuis le 3 octobre 2015, le Conseil d'Etat n'a été saisi que par 9 requérants⁶³. Sur ces 9 recours, un s'est achevé par un désistement, 4 étaient encore en cours d'instance à la date de publication du rapport, et 4 ont donné lieu à des décisions lues le 19 octobre 2016. Concernant ces 4 décisions, les seules pouvant être commentées, 3 portent sur des mesures de surveillances nationales et une sur une mesure de surveillance internationale.
- 30 À propos des trois décisions rendues dans le cadre de mesures de surveillance nationales, le Conseil d'Etat a simplement indiqué que la vérification sollicitée *“avait été effectuée et n'appelle aucune mesure de la part du Conseil d'Etat”*⁶⁴. Bien que circonscrit aux exigences du secret-défense, la procédure ainsi que la motivation du Conseil d'Etat telles qu'elles sont menées ne permettent pas d'affirmer l'effectivité du contrôle.
- 31 Quant à la requête portant sur une mesure de surveillance internationale, le Conseil d'Etat l'a déclaré irrecevable relevant que l'article L. 854-9 du Code de la sécurité intérieure ne permettait qu'au président ou à trois membres de la CNCTR de présenter une requête visant une telle mesure⁶⁵. Alors que la CNCTR s'est arrogée, à l'invitation du Premier ministre, le pouvoir d'opérer un tel contrôle sur les mises en oeuvre de techniques de renseignement internationale, ce qui n'était pas prévu par la loi, il est décevant de constater que le Conseil d'Etat a maintenu un régime contentieux dérogatoire pour ces mesures alors même que celui-ci ne semble plus justifié par la pratique.
- 32 Mais alors que la CNCTR admet dans son rapport que 20282 personnes ont fait l'objet d'au moins une mesure de surveillance, le Conseil d'Etat n'a à ce jour rendu que trois décisions. À cet égard, si le droit à un recours effectif est un impératif de l'État de droit, la pratique contentieuse relevant du renseignement ne semble pas satisfaisante en l'état.

Conclusion

- 33 Ce premier rapport de la CNCTR est finalement à l'image même de l'activité qu'elle tente de contrôler : irriguée par le secret-défense. Ainsi, s'il ressort de ce rapport que la CNCTR s'est affirmée comme un acteur incontournable du renseignement en France - le Premier ministre a accepté son autorité en suivant tous ses avis (à l'exception d'une demande en urgence absolue) -, ils restent vraisemblablement de nombreux éléments qui ne sont pas portés à la connaissance de tous.
- 34 Il est cependant rassurant d'observer que les pouvoirs publics n'ont pas entravé sa mission alors que la matière du renseignement est consubstantielle à la raison d'Etat. Véritable funambule, la CNCTR paraît cependant trop peu pourvu pour ne pas risquer de tomber dans le trou noir d'un droit touchant à l'essence même du *potestas* de l'Etat. Alors que le contexte ambiant semble orienter le législateur vers une réduction toujours plus accrue des droits et libertés des citoyens, il nous faut méditer les mises en garde de George-Paul Wagner affirmant devant l'étendue des pouvoirs confiés à nos gouvernants que face aux impératifs démocratiques *“tout dépend du degré de raison qu'a l'État lui-même”*.

*

35

Pour lire le rapport : <https://cdn2.nextinpact.com/medias/cnctr-premier-rapport-annuel-2015-2016.pdf>

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner et se désabonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. La nomination de son président, Francis Delon, avait été particulièrement critiquée par les opposants au projet de loi, qui craignaient une trop grande proximité avec les services de renseignement, notamment en raison de son poste de Secrétaire général de la défense nationale pendant 10 ans.
2. Article L. 821-5 du Code de la sécurité intérieure.
3. Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, 1er Rapport d'activité, 2015/2016, p. 56
4. *Ibid*, p. 56

5. *Ibid*, p. 62
6. Conseil d'Etat, Avis consultatif, 19 mars 2015, *Avis sur le projet de loi relatif au renseignement*, n° 389.754.
7. Article L. 832-4 du Code de la sécurité intérieure.
8. CNCTR, *op. cit.*, p. 60.
9. *Ibid*, p. 60
10. Cf les affaires des écoutes de l'Elysée, du Rainbow Warrior, Mohammed Merah, Snowden...
11. "La transition a pu s'effectuer sans heurts grâce à l'engagement des membres et des agents de la commission et au travail de préparation mené sous l'égide de Jean-Marie DELARUE, qui présidait la CNCIS" CNCTR, *op. cit.*, p. 8
12. Interview de J-J. URVOAS accordé à France Inter le 14 décembre 2015.
13. CNCTR, *op.cit.*, p. 64.
14. Article L. 811-2 du Code de la sécurité intérieure qui dispose en son 3ème alinéa que "La mise en œuvre sur le territoire national du chapitre II du titre II et des chapitres Ier à III du titre V du présent livre est effectuée sans préjudice du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale".
15. CNCTR, *op.cit.*, p. 31.
16. Le GIC étant l'organisme français dépendant du 1er Ministre procédant aux écoutes téléphoniques dites de "sécurité" par opposition aux écoutes téléphoniques "judiciaires".
17. Par exemple des déplacements ont eu lieu à la Fort-de-France en 2015 et à la Réunion en 2016. CNCTR, *op.cit.*, p. 99.
18. B. WARUSFEL, *loi sur le renseignement : des avancées essentielles, au-delà des malentendus*, publié le 11 mars avril 2015 sur le site hestya.hypotheses.org.
19. Une rencontre entre le président de la CNCTR et la DPR a par exemple eu lieu le 5 novembre 2015 ayant pour objet les conditions d'installation de la nouvelle autorité administrative indépendante et des étapes du développement de son activité, CNCTR, *op. cit.*, p. 97.
20. Le Sénat interrogea ainsi le président de la CNCTR suite à l'adoption de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'état d'urgence qui crée une nouvelle finalité dont peuvent se prévaloir les services de renseignement auprès du Premier Ministre pour l'emploi de techniques de renseignement, *ibid*, p. 97.
21. La CNCTR fut saisie pour avis lors de la discussion de deux propositions de lois relatives d'une part aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, et d'autre part au statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, *ibid*, p. 98.
22. *Ibid*, p. 100.
23. *Ibid*
24. *Ibid*, p. 11
25. Conseil d'Etat, *Les autorités administratives indépendantes - Rapport public pour l'année 2001*, publié le 30 novembre 2000, p. 257.
26. Décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016, "La Quadrature du Net et autres (Surveillance et contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne).

27. *Ibid.* Considérant n° 9.

28. *Ibid.* Considérant n° 8.

29. CNCTR, *op.cit.*, p. 10.

30. Décision n° 2016-590 QPC, *op.cit.*, considérant n° 11 : *“L’abrogation immédiate de l’article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure aurait pour effet de priver les pouvoirs publics de toute possibilité de surveillance des transmissions empruntant la voie hertzienne. Elle entraînerait des conséquences manifestement excessives. Afin de permettre au législateur de remédier à l’inconstitutionnalité constatée, il y a donc lieu de reporter au 31 décembre 2017 la date de cette abrogation”*.

31. *Ibid.* considérant n° 12. : *“Afin de faire cesser l’inconstitutionnalité constatée à compter de la publication de la présente décision, il y a lieu de juger que, jusqu’à l’entrée en vigueur d’une nouvelle loi ou, au plus tard, jusqu’au 30 décembre 2017, les dispositions de l’article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure ne sauraient être interprétées comme pouvant servir de fondement à des mesures d’interception de correspondances, de recueil de données de connexion ou de captation de données informatiques soumises à l’autorisation prévue au titre II ou au chapitre IV du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure. Pendant le même délai, les dispositions de l’article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure ne sauraient être mises en oeuvre sans que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement soit régulièrement informée sur le champ et la nature des mesures prises en application de cet article”*.

32. CNCTR, *op.cit.* p. 10.

33. *Ibid.*, annexe n° 4, p. 133

34. CNCTR, *op.cit.*, p. 51

35. Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

36. CNCTR, *op.cit.*, p. 45.

37. Prévu au III de l’article L. 854-2 du Code de la sécurité intérieure

38. *Ibid.*, p. 46.

39. CNCTR, *op. cit.*, p. 62.

40. Article L. 821-3 du Code de la sécurité intérieure : *“La demande est communiquée au président ou, à défaut, à l’un des membres de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement parmi ceux mentionnés aux 2° et 3° de l’article L. 831-1, qui rend un avis au Premier ministre dans un délai de vingt-quatre heures. Si la demande est examinée par la formation restreinte ou par la formation plénière de la commission, le Premier ministre en est informé sans délai et l’avis est rendu dans un délai de soixante-douze heures.”*

41. CNCTR, *op. cit.*, p. 62.

42. *Ibid*

43. *Ibid*, p. 63

44. Ce qui peut apparaître une mission ardue sachant que, par exemple l'accès en temps réel aux données de connexion peut être autorisé pour « une personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace » et même étendu « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'une ou plusieurs personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation sont susceptibles de fournir des informations » (Article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure). Comment la CNCTR

vérifie alors que l'entourage de la personne est susceptible de fournir des informations ? Le rapport ne le précise pas.

45. L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; la prévention du terrorisme ; la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions ; des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; et la prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

46. CNCTR, *op. cit.*, p. 67

47. *Ibid*

48. La prévention contre le terrorisme est devenue en 2015 le premier motif de demande d'interception de sécurité, 43 % : *ibid.*, p. 68

49. *Ibid.*, p. 75

50. *Ibid.*, p. 5

51. *Ibid.*, p. 9

52. *Ibid.*

53. Article L. 822-1 du Code de la sécurité intérieure

54. À savoir l'article L. 833-2 du Code de la sécurité intérieure

55. CNCTR, *op. cit.* p. 78

56. *Ibid.*, p. 79

57. Conseil constitutionnel, Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française* (considérant 83)

58. CEDH, *Golder c/ Royaume-Uni*, aff. n° 4451/70, §36, 21 février 1975

59. Articles L. 883-4 et L 854-9 du Code de la sécurité intérieure

60. Article L. 833-6 du Code de la sécurité intérieure

61. CNCTR, *op. cit.*, p. 90. Alors même que l'intérêt à agir direct et certain qui prévalait pour la CNCIS a été abandonné.

62. Articles L. 773-1 et suivants du Code de justice administrative

63. CNCTR, *op. cit.*, p. 92

64. Voir par exemple CE, formation spécialité, 19 octobre 2016, n° 396958

65. Conseil d'Etat, formation spécialité, 19 octobre 2016, n° 397623

RÉSUMÉS

Entre raison d'Etat et respect des libertés publiques, la conciliation paraît souvent difficile à réaliser. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements venue remplacer la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité s'est vue offrir par la loi du 24 juillet 2015 -afin de répondre à la légalisation de nouvelles techniques de renseignement- des prérogatives de contrôle renforcées. Au terme de sa première année d'exercice, la CNCTR nous livre son premier rapport d'activité qui se veut positif en termes de protection de la vie privée, mais reste entouré de zones d'ombres.

AUTEURS

LUCAS CHATAIGNIER

ALEXIS GERAUD

THÉO GAUTHIER